

## 戦後日本農業の枠組とその変質

著者	工藤 昭彦
雑誌名	農業経済研究報告
巻	13
ページ	13-26
発行年	1974-07
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10097/33290">http://hdl.handle.net/10097/33290</a>

# 戦後日本農業の枠組とその変質

\*工 藤 昭 彦

## 目 次

- |                   |                    |
|-------------------|--------------------|
| は じ め に           | 3. 目的をかえる土地改良制度    |
| I. 戦後日本農業の枠組      | 4. 政策金融をめぐる新しい動き   |
| II. 枠組の変質         | III. 農業生産にみる組織化の動き |
| 1. 農地法改正のめざすもの    | IV. 今後の分析課題        |
| 2. 改革をスタートさせた食糧制度 |                    |

## は じ め に

農地改革を起点とする戦後の農業構造は、いま動揺の振幅を次第に拡大しながら再編への模策を続けている。それは後にあきらかにするように単に生産の担い手たる自作農についてばかりでなく、そうした自作農を前提とした政策ないし諸制度全般に渡る動揺であるという意味からして、文字通りダイナミックな再編というにふさわしいものがある。とすれば、おのずと日本農業を分析するにあたっても、何がしかこうした動きを総体的にとらえることが要請される。この小論も極めて不十分ながらそうした意図を念頭においた序説的作業として、まずは現象把握を試みたものである。

そこでⅠの戦後日本農業の枠組では、戦後の日本農業が直接的な生産の主体を自作農としながらも、再生産活動全体を考えた場合、国による政策、制度がいわば不可分の一体としてそこにからんでいる関係をおさえてみた。

Ⅱ 枠組の変質では、そうした基本的な政策、制度が昭和30年代末期、とりわけ40年代に入って、大きくその機能を変質させようとしている動きを明らかにしてみた。

Ⅲ 農業生産にみる組織化の動きでは、組織化の実態にふれるとともに、Ⅱでみた枠組の変質がそれとどのような関連があり、また今までと変った関係があるとすれば何かを探ってみた。

そしてⅣでは、それまでの序説的作業からでてくる分析課題を大きく二点にわたって提起してみた。

大体以上のような構成にもとづいて論をすすめていくことにする。

## I. 戦後日本農業の枠組

戦後の日本農業を考える場合、国家の与えるさまざまな制度ないし政策を抜きにしては、

分析はきわめて不十分なものとなりかねない。なるほど生産の直接的な担い手はといったら、それは自作農であった。しかし、かといって再生産活動が自作農によって自立的に営まれてきたかといえ、決してそうではない。たとえばごく最近のことでいうと、減反、米価据え置き政策に対応するかのごとく、46年からは2 ha以上の上層農家が減少もしくは伸びが鈍化し、農家の投資意欲も全般的に減退してきている。このことだけからしても、政策の与える影響がいかに大きいかが判断されよう。

しかし、農業に対する国の諸機能は細かくいえば際限がない。極端な場合には補助金一つ一つが何らかの機能をもつものとして取り上げられなければならないことになる。ただここでは、戦後の日本農業にとって基本的な制度ないし政策の大きな枠組をおさえておけば足る。<sup>(1)</sup>なぜなら、こうした大枠の変質こそ日本農業が直面している再編のスケールが、総体的なものであることを物語ってくれるからである。

さてその場合何といっても制度的枠組の基本は農地法であった。農地改革によりうみだされた広汎な自作農は、まずはこの法律によって維持強化が図られることになったからである。すなわち農地法第1条で「…農地はその耕作者みずからが所有することを適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、その権利を保護し、その他土地の農業上の利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図ることを目的とする」とうたっている。そしてこうした農地法に盛られた自作農主義は、戦後農政を統一する政策イデオロギーでもあった。それにもう一つ大事なことは、第3条で農地の所有権および耕作権の移動が、一定の範囲内（内地上限3 ha、下限30a、北海道上限12ha、下限2 ha）に制限されていることである。これは、非農業部門から農業部門へ新規に参入することをチェックすると同時に、農業部門内で比較的均質な自作農をつくり出すという意味をもっている。このようにして、農地改革がうみだした自作農は、農地法という小土地所有に対する厳格な規制立法を基本的な制度上の枠組として、生産活動を営むことになったのである。

さらに自作農の生産活動にとり重要な意味をもつものに、食糧管理制度（以下食管制度という）があった。食管制度がもっている価格支持機能が自作農にとって不可欠であったことは、さきにふれたようにその機能がストップした状態がある意味で雄弁に物語っている。もっとも食管制度は、戦時体制下の食糧不足を主要食糧の国家統制により切り抜ける必要から生まれたもので、もともとそうした価格支持機能をもっていたわけではない。戦後一時期の食糧危機に際しても、食管制度は各種緊急措置法令とともに戦時体制下でもっていた機能をむしろ強めさえした。しかしその後需給事情の緩和により、そうした性格

---

(1) 戦後の日本農業を、国による制度的、政策的枠組との関係でとらえるという視点については、玉城哲「日本経済の戦後過程と土地改良投資」(農村開発企画委員会『農地行政の展開とその評価』所収論文)に負うところが大きい。

は薄れ、その機能は米を中心とした価格の調整へと傾斜していった。その時期をいつと考えるかは必ずしも確定的ではない。しかし、一応米価の算定目標を生産費補償と農工間の所得均衡においた、昭和27年の新パリティ方式への移行あたりからといっていいであろう。<sup>(2)</sup> またこうした食糧制度を背後からささえたものとして、戦後再編された農協系統組織の、末端にまで及ぶ一元的な米の集荷機構および米代金の自動的な農協預金への振り込みといったことなども見逃せない。こうして戦後の自作農は、その主要な生産物である米商品の流通および価格実現過程を、食糧制度という国の制御システムに枠づけられることにより存立するという関係ができたのである。

しかし、食糧制度は所詮は流通過程上のものでしかない。それが生産力に及ぼす影響も間接的である。自作農の生産力水準の安定化と増大は、より直接に重要な生産手段たる土地にむけられた政策を要請することになった。

土地改良法（昭和24年法律 第195号）にもとづく土地改良制度がこれに応えることになった。土地改良法は第1条にその目的を定め「農業経営を合理化し、農業生産力を発展させるため、農地の改良、開発、保全及び集団化を行い、食糧その他農産物の維持増進に寄与する」としている。もっとも戦後一時期の土地改良事業は、復員、引き揚げ者の救済および緊急時の食糧増産等を目的とした開拓事業に力点がおかれた。しかしその後は、一貫して既耕地の水田を中心とした基幹かん排水事業が中心となった。しかも反収増大を目標とする自作農にとって、生産方法の変更を強制されないこうした土地改良事業は、適合的なものとして歓迎された。<sup>(3)</sup> 戦後稲作生産力のジャンプアップとその平準化は、こうした土地改良事業に帰因する点も無視できない。<sup>(4)</sup> こうして土地改良制度は、基本的生産手段たる土地の機能を高めることによって、自作農を生産力的にささえる農政の枠組になったといえよう。

だが土地改良投資に代表される長期の設備資金は、とうてい資金力の乏しい自作農が負担しうるものではなかった。もちろんそうした投資の多くの部分が補助金でまかなわれたとしても、何がしかの農民負担は常にあった。それに、戦後農地担保金融が農地法による厳しい農地の移動制限により事実上消滅したこともあって、仮りに銀行融資にあずかるうにもあずかれない関係にあった。経営の悪化に悩まされていた農協にそれを期待することもできなかった。長期、低利の農業設備資金の供給は何としても必要とされた。戦後紆余曲折を経て<sup>(5)</sup>、農林漁業金融公庫法（昭和27年 法律第355号）が制定され、ここにいわゆる

(2) 米価算定法式の推移およびその性格については「食糧管理史Ⅱ」馬場啓之助稿が詳しい。

(3) こうした指摘については、玉城啓、永田恵十郎「水田の基盤整備」(農政調査委員会「日本の農業」55)を参照

(4) 実証的な検討としては、今村奈良臣「稲作生産力の発展と土地改良の意義」(農業開発企画委員会前掲書所収論文)がある。

(5) 公庫設立にいたるまでの政策金融の経過については、公庫10年史が詳しい。

政策金融制度の確立として最終回答がだされることになった。もっとも公庫の設立に際しては、いわゆる補助から融資への転換と称される農政の合理化が一枚からんでいることも見逃すことはできない。しかしいずれにしろ公庫資金は当初の土地改良事業に対する融資にとどまらず、その後さまざまな長期の追加資金を自作農に供給することになった。こうして農林漁業金融公庫に代表される政策金融制度は、やはり戦後の自作農をささえる大枠の一つとして理解しておいていいであろう。

さてこれまで述べてきたように、戦後の自作農は農地法を筆頭に、食糧制度、土地改良制度、政策金融制度といった大きな枠組の中に編成されることによって再生産活動を営んできたといっている。しかし自作農はもとより、そうした枠組全体がいま激しい動揺にさらされている。それは、農業構造の再編と形容するに値する新しい動きを含みながらあたかも農業部門でも戦後体制が終焉しつつあることを物語っているかのようである。<sup>(6)</sup> つぎにそのことについて述べていくことにしよう。

## Ⅱ．枠組の変質

ここで自作農については、ひとまずオール兼業化、土地持ち労働者化という言葉によりその動揺を表現するにとどめ、しばらくの間従来の枠組のどこがどう変質しようとしているのかを探ってみたい。

### 1．農地法改正のめざすもの

農地法に関する最初の法律改正は、昭和37年つまり農業基本法制定の翌年におこなわれた。改正の契機はいわゆる「法人問題」であった。農地法は制定当時法人による農地の取得は念頭になかったらしく、明確にそれを違法ときめつけることはできなかった。結局農業生産法人にも農地の所有権、耕作権の取得を認めるということで一部法律の改正がなされた。<sup>(7)</sup> 他の主要な改正点としては、自家労働力により効率的な経営がなされる範囲内で上限面積制限が緩和されたこと、また農協法の改正と相まって農協による農地信託事業が認められたこと、などがあった。こうした改正は、明らかに基本法農政がいう構造政策を念頭においたものであることは間違いない。しかし生産法人についても多くの要件が付帯し、いわば自作農主義の延長的色彩を強くもったものであった。この意味からして、37年の改正については「自作農主義はその相続を変化させつつ、いぜんとして貫徹されているとみななければならない」<sup>(8)</sup> という理解が大勢をしめた。自作農主義に投じられた最初の一

(6) 今村奈良臣「戦後自作農体制の終焉」(日本農業年報ⅩⅩⅠ所収論文)においても同様の指摘がなされているが「…その次にくるべき展望はなんら提示されていないのが総合農政の特徴でもある」(同書P 222)として、本論でのべるような再編の動きに注意が払われていない点は疑問である。

(7) 詳しくは、加藤一郎、阪本楠彦編「日本農政の展開過程」第6章を参照。

石は、いまだその波紋を周囲に及ぼすにはいたらなかったとみていいだろう。

しかしその後改正問題は尾を引きつづけ、70年安保の劈頭、俗にいう抜本的な農地法改正法案が第63特別国会を通過した。農地法はここで大きくその役割を変えることになった。<sup>(9)</sup>

まず法律の目的が改正された。すでにみた従来の条文に「土地の農業上の効率的利用をはかるため、利用関係を調整する」という字句が新しくつけ加えられた。これの意味するところは要するに、借地関係を媒介とした経営規模拡大に大きく道を開くということであろう。他の主要改正点と関連づけてみるなら、このことはよりはっきりする。

まずこの点で重要な改正は、農業生産法人もしくは農協による大規模借地経営が認められたことである。<sup>(10)</sup>そしてそれに対応するかのごとく、創設農地<sup>(11)</sup>の小作地化、あるいは親子二代にわたる不在地主制が認められ、農地の所有権を確保したままで非居住地において他産業に就業することが可能となった。しかもつぎのような場合には、無制限な小作地の所有が認められることになった。つまり、①農業生産法人の構成員がその法人に貸し付けている小作地、②農協が農業経営を受託している小作地、③農地保有合理化法人が借り受けている小作地、④農協の共同利用施設に供している小作地、⑤市街地化区域内の小作地、などがそれである。さらに、これまでの統制小作料は徹廃され、賃貸借の解約等の制限も緩和され、ともに当事者間の合意に重きがおかれるようになった。また農地保有合理化法人のような公的機関が農地の売買、貸借を仲介することにより、それらを促進することが可能となった点なども注意を要しよう。

さて、こうしてみると、所有権の移転をとまなわないう形で農地の流動化を促進し、借地関係による経営規模拡大を条件づけようという点が農地法改正の要であった事はほぼ間違いない。そしていままでふれてこなかったあと一つの重要な改正点である、上限面積の徹廃および下限面積の引き上げ（内地50a）という措置は、いわゆる均質な自作農の育成という旧農地法がもっていた命題を放棄したものと理解していい。また、新設された草地利用権設定制度は、所有権に手をふれることなく一種の強制賃借権を設定しようとするものである。ともあれこの改正により旧農地法の骨格であった自作農主義は空洞化され、農地法は本質的に変容することになった。それはいまや「農地改革の成果を維持するという保守的立場から、進んで農業構造改善を促進することに役立つという、より積極的な立場を採るものとなった<sup>(12)</sup>」と理解されよう。

こうして、戦後の自作農にとり制度上の枠組の基本であった農地法は、いまや農業法人

(8) 家の光協会「日本農業年鑑」63, P 92

(9) 農地法改正の内容については、「日本農業年鑑」71, 特集Ⅰ「新農業法律とその背景」によった。

(10) 農協については、従来通達により処理されてきた全面請負耕作を合法化する形で、農業経営の受託ができるようになった。この場合、経営受託により農協が取得する権利は、経営権と収穫物の処分権で、収益と危険負担が地主に帰属するとされている。そして、実費主義により手数料を徴収するということから、経営委託は正規の小作料とは区別されるものとして、農地法上の賃貸借の解約制限および小作料に関する諸規定は適用されないという。しかし大まかには借地経営ととらえてさしつかえないだろう。また法人については、従来あった6つの要件すなわち、①農業専業、②構成員は農地等の提供者または常時従事者、③構成員以外からの借受け小作地は二分

もしくは農協等による借地大経営を前提ないしは予定する新しい枠組へと変質しつつあるといっているであろう。とりあえず、指摘するにとどめておいてつぎに食管制度についてみていくことにする。

## 2. 改革をスタートさせた食管制度

いうまでもなく食管会計の大幅な赤字問題が、制度改革論議に直接の契機を与えた。とりわけ昭和42年の1,400万トンを超える米の大豊作は一躍過剰問題をクローズアップさせ、以後ひきつづく過剰プラス赤字という強圧の中で食管制度にもついに改革の鉤がふるわれたのである。

米価すえおき、作付減反へと農政の急旋回をみた昭和44年、自主流通米制度の導入として制度改革のスタートが切られた。現行食管法にもとづく配給制度の枠内にとどめるという条件付きの措置であるとはいえ、政府を通じない米の流通が公式に認められたのである。その後自主流通米は年々ふえ、昭和48年には200万トン以上にも達した。

さらに46年には政府米の買入れ制限措置(580万トン)がとられ、これまでの全量一括買い上げ方式が捨てられた。

しかも47年からは消費者米価に対する物価統制令の適用が廃止され、政府による指導価格的性格をもった標準価格米制度が採用された。米商品の自由化の幅は著しく拡大されつつあるといえよう。

以上のことからして、食管制度はもはやその根幹を失ったといっている。なぜなら、米の全流通量、全価格に対する国家統制および一定価格での無制限な買入れといういわばこれまでの食管制度をまさに制度たらしめていたものが、いまやそのいずれにおいても崩されたからである。

ただこうして進行してきた食管制度のなしくずしの制度改革は、48年の食糧危機さわぎによって一旦その動きをとめたかにみえる。しかし、48年産米の対前年比16.1%、また49年産米にいたっては30%ともいわれる値上げは、いずれ大幅な食管会計の赤字となって再度全面的制度改革を論議の舞台に登場させることは間違いない。そうした中で制度改革がどのような形をとって具体化するか、いまのところ即断することはむずかしい。しかしいずれにしろ食管制度が価格支持的性格をたもちながら、戦後自作農の枠組として機能する時代は終りつつあると判断しているであろう。その点ではまた土地改良制度も例外ではない。つづいてそのことについてみていくことにしよう。

---

の一以内、④常時従事者である構成員が議決権の過半数、⑤雇用労働は二分の一以内、⑥出資配当は年六歩以内といったもののうち、③～⑥の四つの要件は廃止された。そしてこれらにかえて、法人の業務執行権者の過半数が農地等を提供し、かつ常時従事者である構成員であることという要件を設けられた。つまり、これらのことは、以前法人とはいっても自作農主義の枠内にとどまっていたものを、積極的に借地経営の方に道を開いたものと理解されよう。

(11) 農地改革およびそれ以降において国が自作農創設の目的で売り渡した創設農地は、全農地の約4割をしめる

### 3. 目的を変える土地改良制度

すでにふれたように、自作農を前提としそこにおける生産力増進とフィットした土地改良制度は、昭和39年のそしてよりダイナミックには47年の土地改良法の改正で明らかにその機能を変えることになった。いま、「制度の全般にわたって必要な改善が講じられた」<sup>(13)</sup>とする47年の重要な改正点をひろってみれば、そのことはよりはっきりする。

まずこれまでは事業の実施にあたっては、改革自作農の自由意志を尊重するということから、事業参加資格者の3分の2以上の同意が必要とされていた。しかし、農業振興地域整備計画に定められた基幹的な土地改良事業の場合という限定された範囲であるとはいえ、もはや3分の2の同意なくして事業の実施が可能となった。それにかわって、市町村が関係土地改良区の意見を聴取し、議会の議決を経て事業申請ができるようになったのである。このことは、農地保有合理化法人に土地改良事業および法人保有未墾地の農用地造成事業等の申請資格が与えられたことと合わせて考えると、明らかに自作農を前提とした従来の土地改良制度と異なる機能がそこに強調されているといっている。

しかもこれまでは、かんがい排水、農道、区画整理等一工種ごとの申請手続きが原則であったが、こんどは各種工事を組み合わせて実施するいわゆる土地改良事業の総合化がはかれることになった。こうした事業方式は、単なる生産力（反収）増大を目的とするものではもはやなく、大型機械体系等を軸とする新しい生産力展開に適合的な土地基盤の創出を念頭においていることは明らかである。<sup>(14)</sup>

土地改良事業は、申請手続きにおいて自作農をカットし、またその内容において自作農的生产力の増大とは異質な面を強調することによって、いまやその機能を大きく変えつつあるといっているであろう。

しかし改正の内容はこれにとどまらない。さらにもう一つ、注目すべき内容が加わることになった。それは土地改良制度に、俗にいう地域開発的側面が大幅に盛り込まれることになったことである。すなわち新しい換地制度を設けることによって、土地改良事業実施にあたって必要な場合は、共同利用施設用地、公共用地、工場用地等を確保することが可能となった。<sup>(15)</sup>また、国営土地改良事業により造成された基幹的な土地改良施設を、発電、水道等の公共事業と共用することが可能となった。さらに、農業用排水施設をめぐる利用秩序の形成を目的に、非農業受益者に対して土地改良区が賦課金を要求することができる

---

240万haもあり、それらはこれまで他人に小作させることが原則として禁じられていた。

(12) 和田正明、橘武夫「最新農地法詳解」P.9

(13) 全国農業新聞昭和47年6月9日号「改正された土地改良法」

(14) こうした意図はすでに昭和39年の改正時にもあったが、昭和47年の改正では極めてはっきりと大型機械体系の基盤確立という線がうちだされたといえよう。なお、玉城、永田「前掲書」をも参照。

(15) 新しい換地制度については、前掲全国農業新聞に要点が解説されている。



ようになった。

いずれも第一義的な改正の目的が、農村への企業進出による企業側の利害を土地改良事業のうちに取り込むことにあるとっていい。こうして土地改良事業は、農業内部的な機能の変質にとどまらず、非農業的利害をも取り込むことにより、次第に自作農とは無縁な色彩をすら持ちはじめたといっているだろう。

#### 4. 政策金融をめぐる新しい動き

さて、最後に残された枠組たる政策金融制度についてはどうであろうか。ここではまだ明確な形で制度改革が具体化しているわけではない。しかしかといってその機能が従来のままかといえば決してそうではなく、若干の制度的改革をともないながら相当注目すべき変化があらわれてきている。またそれを少なからず反映して、いまだプランの段階にとどまるとはいえ政策金融全般にわたる改革もすでに打ちだされている<sup>(16)</sup>。政策金融制度も、自作農を前提とした資金融資機能から大きく逸脱する方向にあるとっていい。公庫資金、近代化資金をとりあげて最近の動きをやや具体的にみってみるなら、そのことはほぼ明らかとなる<sup>(17)</sup>。

まず公庫資金についてであるが、これは土地改良資金（のちに基盤整備資金となる）の融資を出発点とし、その後おもなものとしては自作農維持資金、経営構造改善資金などを加えて融資機能が拡大してきた。同時にその過程は、公庫資金をして次第に幅広く個別自作農に対する融資へと傾斜させる過程でもあった。政策意図と矛盾する<sup>(18)</sup>かどうかは別として、ともかく公庫資金が組合金融化したといわれるほどに、<sup>(19)</sup>個別自作農に密着してきたことは事実である。

しかし、昭和44年あたりからややそれまでの傾向と違った動きが認められるようになった。融資枠が拡大されても貸付実績がそれほど伸びないようになったのである。43年に100%だった融資枠消化率は、47年には89%と大きく落ち込んでいる。その主たる理由は非補助構造改善推進資金、同じく非補助土地改良資金、それに農地取得資金、自作農維持資金といったいわばこれまで公庫資金の本命をなしていた資金融資が頭うち、もしくは大幅に減ってきていることにある。自作農みずからによる資金需要は明らかに減退しつつあるとっていいであろう。

---

(16) 体系的なプランとしては、自民党総合農政調査会「農業金融についての提案」(湊試案)、またそれ以前のものと  
としては、日本経済調査協議会「提言農業金融再編の方向」などがある。

(17) 政策金融の動向については、日本農業年鑑の各年度版におもによった。

(18) たとえば、斎藤仁「農業金融の構造」によると、公庫資金が60年代に階層分解的な政策意図を強めながらも、  
結局は資金配分が中間層もしくは零細層にまで広くおよび、選別融資を進めようとする政策意図との間にギャップが生じたという。

(19) 竹中久仁雄「金融市場と農業金融」P.208参照。

しかし、これらとは対照的に顕著な伸びをみせている資金がある。そして注目すべき変化はここに積極的な形でしめされている。まとめていえば、第二次構造改善事業の本格化およびそれにもとづく一連の団地事業<sup>(20)</sup>に対する資金供給が、補助残融資として伸びていることである。経営構造改善資金、土地改良資金のいずれもが、補助事業に係るものについてのみ顕著な伸びをみせている。

公庫資金について湊試案は改革の方向をこう提言する。「総合農政の主軸として展開される構造政策、農村政策の一翼を積極的に分担し……」と。まさに事態は提言のしめす方向へ一歩一歩そのあゆみを早めつつあるといつていいであろう。それが公庫資金をして自作農から遠ざける歩みであることはいうまでもない。

また47年度に公庫資金のこうした動きによって促進剂的効果をもつと思われる若干の制度改革がなされた。つまり、高能率生産団地、広域営農団地等一連の団地形成構想を金融的に支援すべく、土地改良資金、主務大臣指定施設資金、農業構造改善事業推進資金が所要の改正をみたのである。

さらに近代化資金についてみても、従来のような旺盛な資金需要は44年頃から一頓座し公庫資金同様伸び悩みが目立ちはじめた。もっとも44年からは融資枠が一揆にそれまでの3倍に拡大されたこともあるが、それにしても資金の消化率が半分にも満たないことは、資金需要の伸びが鈍化していることを物語るものである。そして近代化資金の8割近くが個人施設を対象とした融資であることを考えるなら、こうした資金需要の停滞は自作農における投資意欲の停滞をストレートにしめすものといつていい。そうした中で制度改革の動きは公庫資金以上に活発化しつつあるのである。

まず借入資格者の範囲が拡大された。46年に農作業受託会社が、そして47年には農業振興を目的とする社団法人、土地改良区およびその連合、農産物の販売を主たる事業とする会社などが借入資格者として認められた。自作農以外の貸付け範囲は、著しく広まることになったのである。さらに47年には、団地形成に資することを目的に、団地事業としておこなわれる建構築物、農機具購入等には金利上の優遇措置がとられることになった。そして48年には、農業近代化資金助成法、農業信用保証保険法の一部が改正され、農業経営の改善に資するものとして主務大臣が指定した場合、個人600万円、法人3,000万円、農協1億5,000万円の通常限度内で保険協会による保険機能が認められたのである。財政資金の合理化をはかりながらなおかつ政策金融の幅を拡大していくという農政の意図が、そこにあるといつていい。

先の提言は近代化資金についてつぎのようにいつている。「近代化資金は使途を明確にし……特別に遇すべきものは、融資条件を改善するとともに、同時に政策的色彩を濃化す

(20) 農業団地構想については、雑誌「農業と経済」昭和47年3月号巻末記録資料および各氏諸論文、および「農林経済」昭和47年5月6日、9日号などが詳しい。

ることも検討されるべきであろう」さらに「現在、農業信用保証保険制度と結びついて運用されているのは、いわゆる近代化資金だけである。しかし、今後近代化資金は、新しい政策上の要請に応えて……その活動分野は大いに拡大されるべきであり、特定の政策的要請にもとづく各種事業とともに、一定の条件を備えた運転資金についても、かなり大幅に保証保険制度の対象として考慮する必要があると思う」

こうしてみると近代化資金についても、制度改革が提言のしめす方向で具体化されつつあることは明らかであろう。系統資金はますます政策金融化され、資金配分がより強く農政のコントロールのもとにおかれつつあるといいいい。自作農とは異質な融資機能の拡大は、近代化資金についても例外ではないのである。

さて、以上みたように政策金融についてもその機能を変質しつつあるとすれば、もはや戦後の自作農を前提としたそれと不可欠の連関をもって形成された制度ないし政策上の枠組は、いま総体として崩壊しつつあると結論していいであろう。しかしそれは何もまったく崩れ去るということではない。それぞれの機能変化をつうじて、一つの新しい枠組が、除々にしかし相当ははっきりと形をなしてきているのである。農地法が、農協、法人による大規模借地経営を枠づけ、土地改良制度はそれに見合った大型機械体系稼働の土地条件をととのえる。そして政策金融は農協資金をもより一層そのうちにとらえながら、こうした政策を資金的に誘導する。価格支持機能を放棄しつつある食糧制度は、この過程で高められるであろう生産力水準を結果的には予定することになるといいいいのかもしれない。いずれにしろ戦後の自作農にとっての枠組は、いま新しい農業構造をより一層政策主導的にうみだそうとする機能をもつものへと変質しつつあることだけは確かである。もちろんだからといって自作農がまったくいなくなるとか、農業構造がスムーズに再編を完了するとかいうことではない。そうした点に関する問題は最後にふれる。ここではとりあえず、農業構造再編の方向が相当ははっきりと政策過程にでてきていることを確認しておけば足りる。

しかし、現実の農業構造から再編の動きを探りだすことなくしては、おそらく片手落ちのそしりをまぬがれない。ただ、自作農が労働力の脆弱化、投資効率の低下、農業所得の低下、兼業の拡大、土地持ち労働者化といった過程を経て、農業生産の主体たる機能を広範に失いつつあることは、多くの分析があるしまた常識化している部分も多いゆえ、ここであらためてふれるまでもないであろう。一応そうしたことを前提とし、そこでどのような農業構造再編の動きがおきているかを概観してみるなら、これまでの議論はよりはっきりするに違いない。以下この点について述べていくことにする。

### Ⅲ．農業生産にみる組織化の動き

いま半数の農家は、何らかの形で農作業を委託に出しているという<sup>(21)</sup>。いいかえるなら、それほどに自作農は崩壊してきているということである。農林省が昭和47年に調査した「農業生産組織調査報告」によれば、全国で農業生産組織は28,064組織にのぼっている。諸組織の構成は、共同利用組織が最も多く44.6%、ついで集団栽培組織が21.5%、協業経営組織が15.4%、受託組織が9.5%、畜産生産組織が9.0%となっている。これを43年の調査と比較してみると、そこに注目すべき変化が起きている。受託組織が43年の3.1倍と著るしく伸びているのに対して、集団栽培組織、協業経営組織は反対に減少しているのである。共同利用組織はわずかに伸びているが、どちらかといえば停滞的である。そして著るしく伸びた受託組織はその9割が稲作関係の組織である。すでにみた戦後の枠組が、基幹作目たる米生産を軸に編成されたものであることを考えるなら、なによりもまずこうした稲作部門の動向こそ、全体を左右するものとして注目しなければならない。

いまその組織について受託主体別構成をみると、50%が農協、35%が任意組合、あとの13%が特定グループとなっている。また農協を主体とする組織のほとんどは直営という形態をとっている。受託面積の規模については、半数の組織体が30ha未満である。しかしついで100ha以上が25%と多い。そのうちの46%は農協によるものである。任意組合、特定グループの場合は、30ha未満が80%をしめている。また他の生産組織にくらべて受託組織の場合、その78%が特定のオペレーターをかかえていることが特徴的である。

ほぼこうした内容をもった受託組織が稲作部門で急増しているのに対応するかのごとく他の組織体の解散もまた稲作部門に圧倒的に多い。いまその解散理由をみるなら、生産調整によるもの10%、発展的に編成替え15%、栽培技術の平準化15%、その他となっている。この数字にはいろいろな意味がこめられていよう。生産調整が生産組織に与えた打撃の大きさをよみとることもできる。また生産組織が技術の平準化により崩れるようなゆるい結合でしかなかったということもできる。しかしここでは、発展的編成替が15%と多いことに注目しておきたい。これの意味するところはおそらく、組織体の特定メンバーが主体となって、より高次の生産組織、具体的には急増した受託組織の中に包摂されたということであろう。従来の組織体を媒介としてつちかわれた大型機械体系等を軸とする高められた生産力水準がその背景にあることは想像に難くない<sup>(22)</sup>。いずれにしろ受託組織の急増は、組織の新設ということの他にこうした従来の生産組織を発展的に編成替えするという経路を経てもたらされていると考えられる。そしてこのような動きは、農作業過程を順次請負ながら、次第に大規模借地経営に近づく動きと理解していいであろう<sup>(23)</sup>。ただ全体にし

(21) 「日本農業年鑑」74(特集2「イナ作における受託組織の実態」磯辺俊彦稿)P 83参照

(22) 前掲磯辺稿P 87参照

(23) 早くにこうした動きを、集団栽培の3段階にわたる発展の到達点として指摘した論文に、河相一成、酒井惇一「稲作」(井野、暉峻、重富編「戦後日本の農業と農民」所収論文)がある。

める比率はまだまだ少ない。農家の10%, 水田面積の12%が受託組織に依存しているにすぎないのである。とすればさほど過大評価はできないのかもしれない。しかしすでにみたように、新しい枠組のもつ機能はこうした受託組織にこそフィットするものであることも間違いない。その意味では政策過程の動きは、農業構造の現実の動きを反映したものであるといていい。いなむしろ、いまだ量的にはさほど多くない受託組織を対象としている点では、政策過程の動きは著るしく先取りの性格を強めているとさえいえる。受託組織から大規模借地経営へ。農業構造の再編はいままで以上に政策主導的な色彩を濃化させながら、その姿態を次第に明確化しつつあるとみていいであろう。戦後の自作農による再生産活動が決して自立的な過程としてはなかった以上に受託組織ひいては農協、法人等による大規模借地経営化の動きは、新しい政策、制度と緊密な連繫を強めながらすすもうとしている。それは連繫というよりはむしろ、政策、制度それ自身が新しい農業構造をうみだそうとしているといった方がいいのかもしれない。<sup>24)</sup> 価格政策から構造政策へ。基本法農政が提起した命題は、自作農の崩壊が極点にまで至ったいま、総合農政の中でようやく現実の動きをみせはじめているといていいであろう。

しかも稲作ほど顕著ではないにしても、果樹、畜産部門においても組織化の動きはさまざまな形でおきている。たとえば共同利用組織は果樹部門が34%と稲作についで多い。また畜産部門でも、牧草、放牧地の共同利用を中心とする組織化の動きがある。ただしこうした部門での組織化の動きは、必ずしも稲作のそれと同じ意味をもっているとはいえない。果樹にしろ酪農にしろある意味でその部門での個別経営にとって補完的意味合いをもつ組織が多いといていいだろう。しかしそこでの個別経営の担い手を、いわゆる旧来の意味での自作農と考えていいのかは、総合資金の伸びがこの分野で大きいことも合わせて検討を要する。ただとりあえずは、稲作以外の部門でも組織化の動きがいまや無縁ではないことに注意を払っておきたい。

さて、戦後の農業構造がいま総体として崩れ、その中で新しい農業構造再編の基軸が政策主導的に準備されつつあることについては、以上で大体概観できたように思う。しかし本来の意味での問題も、そしてまた分析もここからはじまる。それがまたこの小論を序説的作業としたゆえんでもある。以下今後の分析課題として大きな問題を二つばかり提起してみたい。

---

24) こうした動きを、「国家独占資本主義による米作小経営の組織化」としておさえる論文に、河相一成「米作における国家独占資本主義の支配と農民層分解」(井野、暉峻、重富編「国家独占資本主義と農業」所収論文)がある。ただこれについては、第1に本論の最後に述べるような組織化に対する制約条件が明示的に検討されていない点、第2に、組織化の根拠として、潜在的過剰人口を低賃金構造を維持するとともに、政治的安定層を一举に失うことなく顕在化させるためにといったある意味で公式的理解が強調されている点、そして第3に「支配」という権力的色彩をもった言葉が、具体的な政策手続きの十分な検討なしに使用されている点、などいくつか疑問が残る。全面的な検討は私にとっても今後の課題である。

## Ⅳ. 今後の分析課題

1. まずこれまでに述べたことは、最初に断っておいたように、あくまで現象把握にとどまるものである。それゆえ、こういった経過と理由のもとに戦後の農業構造がそのような形態をとるに、いったんのか、またその後どのような推移をたどったのか、さらになぜ政策主導的な再編という形態がでてくるのか、そのことのもつ歴史的意味をどう理解したらいいのか、いずれも疑問として残らざるを得ない。日本経済の戦後過程全般と関連づけた考察が是非とも必要である。
2. 仮りに1の疑問が処理できたとしても、つぎにこういう疑問が生ずる。政策主導的な再編ははたして首尾よく進みうるのだろうか。これをさらに分解していえばつぎのようになる。
  - イ) 拡大した経営規模をささえる生産力体系が与えられるかどうか。機械については、一応大型機械化体系確立の方向にある。オペレーターの確保ということでも、先にみたように受託組織の場合などは比較的できている。しかし土地基盤の整備は大部分が今後に残されている<sup>(25)</sup>。しかも、農民の自己負担を見込んだ事業の実施は次第にむずかしくなりつつある。なぜなら基盤整備の性格が従来とは違って、農民の利害との一致を見出しにくいからである。現在の財政事情ないし財政資金配分の方式からいってこうした基盤整備に対する膨大な資金配分が可能であろうか<sup>(26)</sup>。1でいった政策主導的な再編のもつ意味との関係で検討を要する。
  - ロ) しかし問題は単にそれだけにとどまらない。農地法がいう「農地の所有権にもとづき耕作を営む個人たる自作農」は、いま耕作を放棄する方向で次第に単なる小土地所有者へと近づきつつある。俗にいう土地持ち労働者化の動きである。それは土地所有一般の資格において自己を主張する。必ずしも政策主導的な再編と利害が一致するとはかぎらない。高騰する地価は、小土地所有に売買を予定する不動産的性格を与える。地価の決定要件が農外にあることによって、農地としての取引は阻害される。不動産としての流動性を阻害する長期の借地契約あるいは土地改良投資も好ましくならざるものとなる。すでにみたように改正された農地法は農地の賃貸借を進めることに急なあまり、耕作権を著るしく弱いものにした。たゞなら旧農地法のもとではいったん貸したら10年はかえしてもらえないし、また解約時には相当の離作料を必要とするからである。といっても弱い耕作権のもとでは経営の安定はおぼつかない。それに、強化

(25) たとえば昭和48年を初年度とする土地改良長期計画によってみても、昭和57年度までに農用地、草地合わせて351万haもの整備が必要だという。

(26) たとえば佐伯尚美氏も「もし仮りに現在本格的に構造政策に取り組むとしたら……、おそらく食糧赤字の10倍以上の財政資金が必要とされるであろう。はたして、それだけの財政支出を現代の資本主義がなすのだろうか」(佐伯尚美、林健久編「日本の財政」P175)と疑問を投げかけている。

された土地所有権は土地所有一般の資格を一層強めることによって、それだけ他用途への農地転用をやりやすくする。ここにジレンマが生ずる。農地保有合理化法人等公的機関が賃貸借に介入するといった単なる手続きだけで解消するようなジレンマではない。それは、資本主義社会の大前提たる私有財産制をネックとするという意味で、簡単な調整を許さない性格をもつことになる。<sup>27)</sup>政策主導的農業構造の再編は、こうした土地所有をはたして自己に適合的な形で処理しうるのだろうか。農地のみならずさまざまな土地規制立法および国土開発計画等と関連づけながら、最後に検討されるべきはこの問題であろう。

他日を期したい。

---

<sup>27)</sup> 最近成立をみた「国土利用法案」も、直接農地を対象としたものではないが、土地所有のもつジレンマに立ちむかう政策的試みのあらわれとみてよい。農地についても今後こうした動きは無縁ではないであろう。